

3. Hacia una Reforma del Estado Progresista: Fundamentos y propuestas para la Agenda Política*

México se encuentra en la disyuntiva de reformar al Estado para darle mayores capacidades en materia de gestión social, compromiso con la procuración de justicia y fortalecimiento democrático. La Reforma del Estado constituye un cambio en la definición de los criterios y las posiciones con los que el Estado acciona en el gobierno de los asuntos públicos.

En esta sección presentamos nuestras propuestas sobre los temas de la Agenda Política de la Reforma del Estado, formuladas a partir del diagnóstico de la realidad nacional y del análisis de los documentos básicos de Convergencia como la Declaración de Principios y el Programa de Acción, así como de las plataformas electorales del 2003 y 2006.

I. Régimen de Estado y de Gobierno

El termino “régimen de estado y de gobierno” es un concepto empleado por algunos actores de la clase política, extraído de la doctrina de Derecho Administrativo en el que la categoría de Régimen se refiere al conjunto de ordenamientos jurídicos que constituyen un sistema, por lo que de este modo se puede entender la construcción de “Régimen de Estado”¹. Sin embargo desde la Teoría Política su empleo probablemente atiende a una deformación de los términos “Régimen político” y “Estado”. En los documentos donde se encuentra este tipo de categorización se habla de la reforma del Estado y/o de propuestas de reforma al sistema político, sin embargo en los documentos surgidos por académicos y especialistas los términos empleados son “Sistema político”, “Régimen político” y “reforma del Estado”.²

* Por agenda política de la Reforma del Estado entendemos los temas correspondientes a los cuatro primeros rubros establecidos para la discusión: Régimen de Estado y de Gobierno, Democracia y Sistema Electoral, Federalismo y Reforma del Poder Judicial

¹ Vease: Rafael Martínez Morales, *Derecho Administrativo Cursos 3 y 4*, Oxford, México, 2000. pp. 168-170.

² Ejemplos de personajes e instancias que **no** emplean el término “régimen de estado”: Porfirio Muñoz Ledo, *Reforma del Estado*, UNAM, 2001. (tampoco lo emplean los que colaboran en esa publicación) / Octavio Rodríguez Araujo, *Régimen político y partidos en México (ensayos)*, Instituto Electoral del Estado de México, 2002. / Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Madrid, 2002. /

En cuanto al termino Régimen político, podemos definirlo como el conjunto de reglas, usos, costumbres e instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del mismo dentro de un estado. El termino “Régimen político” corresponde a la tradición francesa de Teoría Política y su versión en la tradición norteamericana es Sistema Político.

Los regímenes políticos en cuanto al tipo de representación y al ejercicio de la administración pública pueden ser parlamentarios, presidenciales y mixtos, mientras que en función de la distribución y equilibrios entre poderes pueden ser monárquicos, republicanos o mixtos. Así mismo también podemos encontrar que por la manera en la que se establezcan las dinámicas dentro de los distintos ámbitos de gobierno o proceso administrativos del ejercicio del poder público hay sistemas unitarios, federales, sistemas tendientes al federalismo y sistemas tendientes a ser unitarios.

El Estado es una estructura social sujeta a reglas claras y a responsabilidades manifiestas, que norman el comportamiento de los órganos mediante los cuales se ejerce el gobierno y regulan las relaciones que se dan entre las personas y entre éstas y las instancias del poder público. Estas reglas y estas responsabilidades derivan de las leyes que conforman el derecho vigente, que es la referencia común a partir de la cual se asumen los derechos y se hacen exigibles las obligaciones en una sociedad civilizada.

De esta manera, el término Estado, podemos decir que es una abstracción real que vincula elementos como población, gobierno, territorio, marco constitucional y aspiraciones nacionales. Se concreta a través del gobierno y su interacción con la sociedad, fija sus aspiraciones a través del marco constitucional y regula los medios para conseguirlas o cambiarlas a través del régimen político avalado por la conjunción de los elementos anteriores.

Enrique Sánchez Bringas, Norberto Bobbio, Patiño Camarena, además de los nombres de documentos y foros especializados producidos por instituciones universitarias como la UNAM, la Complutense de Madrid y la Universidad de Antioquia etc... Ejemplos de fuentes que emplean este termino y que al desarrollarlo, terminan refiriéndose a propuestas para la “reforma del Estado” o a ideas concernientes a la llamada “reforma del Sistema Político” : Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión / Francisco Valdez Ugalde hace mención de “Régimen de estado” para referirse a un foro nombrado así por la comisión antes mencionada y cuyo fin era cumplir la “Ley para la Reforma del Estado” marquese que no ley para la reforma del régimen de estado / el Senado de la República en: www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/regimen/regimen.pdf - / El senador Sen. Arturo Escobar y Vega el 27 de junio emplea el término para titular un documento donde habla de la Reforma del Estado./ La fracción del PRD en la Cámara de Diputados para terminar haciendo propuestas referentes a la Reforma del Estado: prdleg.diputados.gob.mx/.../reforma_delestado/pdf/Regimen%20de%20Estado%20y%20Gobierno%20Ref%20del%20Edo.pdf

El Estado de Derecho hace referencia a que toda acción social y estatal debe estar mediada por una ley o norma orgánicamente dispuesta dentro de un sistema. Por tanto, el correcto funcionamiento del poder político estatal debe estar subordinado a un cumplimiento absoluto del orden jurídico vigente sintetizado, en la mayoría de los casos, por el texto constitucional.³

En un Estado de Derecho ningún hombre está por arriba de la ley, por lo que cada hombre está sujeto a la ley, y ningún hombre puede ser castigado o sufrir pena sobre su cuerpo o sus bienes, salvo que haya cometido una violación a la ley y así lo determinen las autoridades competentes⁴ a través de un proceso imparcial. Es decir, que a través de un conjunto de leyes que, de manera expresa, marcan la pauta de las relaciones dentro de la sociedad; así como las sanciones a las que se harán acreedores aquellos que incumplan con lo dispuesto en ellas atentando en contra de la estabilidad y la paz social⁵ al igual que en contra de la tranquilidad, integridad y derechos de los demás.

El Estado de Derecho también se define como aquella instancia en la que autoridades e individuos se rigen por el derecho, y éste incorpora los derechos y las libertades fundamentales, y es aplicado por instituciones imparciales y accesibles, las cuales tienen como principal objetivo la generación de certidumbre.⁶ Además, en un Estado de Derecho no habrá distinción de raza, género, credo o de clase social en las prerrogativas a las que deben ajustarse los ciudadanos.

Por otra parte, en la conceptualización de Estado de Derecho, existen dos vertientes: aquella que privilegia a la libertad como objetivo prioritario y por tanto le confiere preeminencia al individuo y, la que privilegia la igualdad como prioridad y por ello, otorga preeminencia al gobierno.⁷

En este sentido, las sociedades que privilegian al gobierno como centro de la interacción humana definen al Estado de Derecho en función del cumplimiento de las reglas que emite el proceso político. En consecuencia, existe un Estado de Derecho siempre que el gobierno se apegue a las reglas que para este propósito existen. Por otra parte, en las sociedades que privilegian al individuo como eje del desarrollo, la protección de las libertades políticas y civiles individuales constituye el elemento esencial del Estado de Derecho; es decir, éste existe siempre que no se

³ Víctor Alarcón, *op.cit.*, pp. 87 y 88.

⁴ José Luis Stein Velasco, *op.cit.*, p. 8.

⁵ *Idem.*

⁶ Ciudad Política, *op. cit.*

⁷ CID, *Una definición de Estado de Derecho*, Centro de Investigación para el Desarrollo, México, noviembre, 2002, versión electrónica disponible en http://www.cidac.org/vnm/pdf/informacion-edo_de_derecho.PDF

violen los derechos del individuo.⁸No obstante la presencia de ambas percepciones, algunos autores refieren que lo relevante no es la preeminencia ya sea del gobierno o del individuo, “sino la existencia de mecanismos que garanticen el respeto a los derechos esenciales del procedimiento, los pesos y contrapesos y las instancias judiciales independientes.”⁹

El Estado de Derecho integra un conjunto de reglas políticas estables y derechos aplicados imparcialmente a todos los ciudadanos, una sociedad de leyes universales, no de poder político discrecional; además, éste puede ser entendido como un concepto que incluye, como mínimo, el requisito de un fundamento claro en el derecho para el ejercicio de la autoridad pública, la protección de derechos individuales, incluyendo salvaguardas contra el abuso del poder, una judicatura independiente y la igualdad frente a la ley.

Sobre la vinculación entre Estado de Derecho y democracia, estudiosos como Manuel Aragón Reyes, señalan que aquél no puede realizarse planamente más que en una democracia, apuntando además que el elemento social en un Estado de Derecho es fundamental, pues un “Estado de Derecho no social sería un Estado de desigualdades”.

Por otra parte, la defensa del carácter laico del Estado es una reivindicación histórica de los mexicanos. El Estado laico significa en términos generales la separación entre el poder político y las doctrinas religiosas. Es decir, se impide que el poder político se sustente en un credo determinado, a partir del cual se intente imponer una cosmovisión particular. En este sentido, un Estado laico asegura que todos los miembros de la sociedad tengan el derecho de vivir según sus propias creencias: el derecho a la libertad de culto. Asegurar que las instituciones se rijan fuera de toda legitimidad religiosa, implica el reconocimiento de la soberanía popular como única autoridad legítima.

Asimismo, todo sistema democrático requiere de un auténtico equilibrio de poderes establece los contrapesos indispensables para un ejercicio de poder de manera civilizada, democrática y apegada al Estado de Derecho.¹⁰ En consecuencia, para que la reforma del Estado pueda prosperar es indispensable realizar la redistribución de facultades y competencias constitucionales que garanticen el equilibrio y la armonía en la correlación de poderes.¹¹

Es necesario que la división de poderes se cumpla de manera responsable por parte de las tres ramas: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En consecuencia, se deben

⁸ *Idem.*

⁹ CID, *op. cit.*

¹⁰ Convergencia, *Declaración de Principios*, p. 33

¹¹ Convergencia, *Programa de Acción*, p. 49

crear condiciones de representatividad y de gobernabilidad para generar un desarrollo integral, en un ambiente de libertad con justicia social, solidario, de respeto hacia la sociedad y sus instituciones y hacia el individuo mismo.¹²

En consecuencia se requiere que cada uno de los poderes asuma su rol, con atribuciones y funciones perfectamente definidas para asegurar el equilibrio del sistema:

Poder Ejecutivo. Debido a que en México ha primado el presidencialismo sobre los poderes Legislativo y Judicial, es necesario redefinir las funciones y atribuciones del Ejecutivo.

Poder Legislativo. El Congreso debe asumir plena y responsablemente su categoría de Poder, a través del ejercicio eficaz de las facultades exclusivas o concurrentes que a la Cámara de Diputados y a la de Senadores atribuye la Constitución, no sólo para legislar, sino para contribuir a la correcta orientación política de la Administración Pública, y para que ejerza el control de ésta por las vías del presupuesto, de la rendición de cuentas y de la exigencia de responsabilidades en el manejo de los recursos públicos

Poder Judicial. Es absolutamente indispensable fortalecer su autonomía real, mediante la integración y formación de sus órganos de gobierno interno y la determinación de sus propios presupuestos, que garanticen su autonomía frente al Poder Ejecutivo.

Asimismo, la función pública debe constituir un mandato de servicio a la comunidad y no una fuente de privilegio personal o de grupo; los gobernantes se deben obligar a rendir cuentas sobre el ejercicio de su función, y la sociedad debe vigilar el estricto y cabal cumplimiento de las tareas encomendadas a sus mandatarios.¹³

Las modernas democracias constitucionales no sólo deben garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral y el acceso al poder, sino además deben asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.¹⁴

La transparencia de la actividad pública es una manifestación y un requisito típico de los sistemas democráticos que tiene como objetivo el sometimiento al escrutinio

¹² Convergencia, *Plataforma Electoral 2003*.

¹³ Convergencia, *Declaración de Principios*, p. 29

¹⁴ "Cultura de la transparencia" Página de Internet del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). <http://www.ifai.org.mx/>

público de las actividades y resultados de los distintos poderes del Estado. En un Estado Democrático la actividad de los tres ordenes de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) deben regirse por el principio de publicidad.¹⁵

Los miembros del Poder Legislativo representan a quienes les han elegido con su voto y es lógico que el ciudadano desee y pueda tener conocimiento de cuáles son sus deliberaciones, propuestas, decisiones y acciones, contribuyendo los medios de comunicación a dar respuesta a estas exigencias. En el ámbito judicial, la publicidad y la transparencia tienen un sentido diferente; transparencia significa sobre todo garantizar el control de la generalidad de la ley y su justa aplicación.

En el caso del Poder Ejecutivo, el principio de publicidad se ha entendido como una nota externa a la actividad de la Administración, en el sentido de que ésta debe cumplir con la legalidad y puede por tanto ser denunciada por cualquiera de sus actividades, por cualquier ciudadano y por cualquier institución, siendo el mecanismo de control los procedimientos contencioso-administrativos. Por ello, el acceso a la información es uno de los parámetros y derechos ciudadanos que permiten medir el nivel de transparencia y publicidad de la actuación administrativa, para satisfacer el interés público, entendido éste como el deseo y la necesidad de saber y evaluar de los ciudadanos, para mejorar su calidad de vida personal y colectiva.

La rendición de cuentas es otro mecanismo que se refiere a la vigilancia entre poderes del Estado y con el control del gobierno. Es la obligación de todo funcionario público informar a sus gobernados de los logros de su gestión y está estrechamente relacionado con la transparencia, ya que se publicita todo acto del Gobierno y se mide su eficacia. Por lo tanto, la finalidad de la transparencia gubernamental es someterse al escrutinio público (rendir cuentas, combatir la corrupción, mejorar las condiciones de trabajo)

En consecuencia, “el gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos, en tanto que con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúan según principios admitidos por todos.”¹⁶

Con la transparencia los gobernantes se comprometen a la discusión abierta. Con la rendición de cuentas nuestros representantes se comprometen a comunicarnos por qué si o por qué no cumplieron sus promesas o atendieron nuestras demandas. La

¹⁵ Fidela Navarro, “Derecho a la información y democracia en México Concepto, historia, fronteras y avances”, *Revista Mexicana de Comunicación*, México, 2003.

¹⁶ *Idem*.

transparencia ataca la discrecionalidad y la corrupción. La rendición de cuentas es una herramienta útil para castigar gobernantes ineficaces o deshonestos y premiar a quienes muestran pericia para atender los intereses de sus electores en el mero de la ley. Por ello, con la transparencia y la rendición de cuentas la ciudadanía recupera su potestad sobre sus representantes.

El éxito de las políticas de transparencia depende de que la información sea accesible y disponible para todos los usuarios. Una política pública es transparente si es comprensible, si la información está disponible, si la rendición de cuentas es clara y si los ciudadanos saben qué papel desempeñan en dicha política. Es precisamente en este punto donde aparece el derecho al acceso a la información, cuya finalidad es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, ofreciendo el poder de la información para su uso cercano y personal, todo ello dando forma, contenido y sentido al derecho a la información en general.

En consecuencia, se propone:

- En materia de Estado de Derecho:
 - Nueva constitucionalidad en la que se fortalezcan las líneas históricas que nos dan cohesión y continuidad como nación soberana.
 - Nueva constitucionalidad en la que se establezcan nuevas bases para una legislación ordenada y moderna que satisfaga las necesidades de la realidad social, política y económica del país.
 - Instituciones que respondan a la nueva realidad de la sociedad mexicana
 - Un nuevo régimen político donde se reconstruya al Estado
 - Regulación de los poderes fácticos.
 - Fortalecer el carácter laico del Estado Mexicano, por medio de:
 - Garantizar la libertad de credo y el respeto entre los grupos religiosos de conformidad a la plena aplicación del Estado de Derecho vigente.
 - Trato igual a todas las iglesias.
 - Vigilar que el acceso a los espacios públicos para la expresión de todas las formas y prácticas religiosas, se dé en igualdad de circunstancias y con estricto apego a la ley.

- En materia de División de Poderes
 - Dar vigencia a los principios de la división de poderes y a la promoción de niveles de colaboración entre ellos.
 - Promover las reformas constitucionales necesarias para establecer un sistema efectivo de contrapesos entre los Poderes de la Unión.
 - Nueva gobernabilidad mediante un equilibrio de poderes que fomente la colaboración y el contrapeso entre el Ejecutivo y el Legislativo.
 - Ceñir las funciones y atribuciones del Poder Ejecutivo a aquellas que señala expresamente la Constitución.
 - Incorporar la institución de gobierno de gabinete.
 - Facultar al Congreso para establecer controles a fin de que las actividades del Ejecutivo se apeguen a lo estipulado en la Constitución.
 - Analizar la conveniencia de dotar al Legislativo de facultades de ratificación de los nombramientos del gabinete.
 - Mayor participación del Congreso en la definición de la Política Exterior.
 - Ampliar las facultades del Congreso en materia económica, como el control legislativo de eventuales modificaciones presupuestarias al gasto autorizado anual.
 - Promover una nueva ley de presupuesto de egresos que garantice la participación de la Cámara de Diputados en la elaboración, modificación, aprobación y vigilancia del presupuesto.
 - Participación del Congreso en la designación de Jueces y Magistrados Federales, a partir de una terna de candidatos propuestos por el propio Poder Judicial.
 - Aumentar las facultades de las Comisiones en materia de investigación, control y dictamen.
 - Acotar el fuero de los legisladores.

- Permitir la reelección inmediata legislativa, federal y estatal, y de las presidencias municipales.
 - Contribuir a una efectiva rendición de cuentas y a un eficaz ejercicio de la función pública.
 - Incorporar la figura de revocación del mandato para presidente de la República, gobernadores, presidentes municipales, diputados y senadores.
 - Promover conductas éticas y la transparencia en las actividades de los legisladores.
 - Establecer mecanismos que propicien la conformación de coaliciones de gobierno y mayorías legislativas estables que contribuyan a la gobernabilidad democrática.
 - Reducir a solo un mes el período entre la elección presidencial y la toma de posesión presidencial.
- En materia de servicio público:
 - Modernización integral de la estructura orgánica, normatividad y procesos administrativos de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y local, mediante programas de capacitación y profesionalización de los servidores públicos y la incorporación de sistemas y tecnologías de soporte.
 - Reglamentar las remuneraciones de los servidores públicos en los tres órdenes de gobierno y en los tres poderes.
 - Promover la plena aplicación de la Ley del Servicio Civil de Carrera.
 - Reducir los sueldos de los altos funcionarios
 - Eliminar el gasto improductivo
 - Establecer el principio de austeridad como criterio rector del servicio público.
 - Castigar el tráfico de influencias y el conflicto de intereses en todas las esferas del poder público.

- Redefinir los criterios relativos a la información reservada y a la confidencial, y establecer las bases generales indispensables que deban cumplir las legislaciones estatales a través de una revisión a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

II. Democracia y sistema electoral

La palabra democracia proviene del griego *krátos* que significa poder y *démos* del pueblo y hace referencia a una forma de gobierno en que existe el derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy elevado de ciudadanos; en la que además existen reglas procesales que permiten tal participación y la toma de decisiones (como regla de la mayoría) y, por último, en la que existen las condiciones para que aquéllos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir se planteen alternativas reales y estén efectivamente en posibilidad de seleccionar entre una u otra.¹⁷

Sartori distingue tres aspectos básicos de la democracia: a) democracia como principio de legitimidad, que postula que el poder deriva del "demos", el pueblo, y se basa en el consenso verificado de los ciudadanos, por lo que el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes; b) democracia como sistema político, relacionada directamente con la titularidad y el ejercicio de poder y c) democracia como ideal.¹⁸

En consecuencia, el concepto *democracia liberal* supone la existencia de a) una constitución que limita los diversos poderes y controla el funcionamiento formal del gobierno, y constituye de esta manera un Estado de derecho; b) división de poderes, c) el derecho a votar y ser votado en las elecciones para una amplia mayoría de la población (sufragio universal), c) protección del derecho de propiedad, existencia de varios partidos políticos, d) libertad de expresión, e) libertad de asociación, f) ciudadanos informados sobre sus derechos y deberes, g) un marco legal que coadyuve a la permanencia del Estado de derecho, h) un poder orientado a satisfacer las necesidades de la mayoría, i) respaldo popular al mandato mediante elecciones libres; así como, j) un marco institucional de protección a las minorías que reconozca la aplicación indivisible e inalienable de los derechos humanos.¹⁹

El significado del término democracia ha cambiado con el devenir el tiempo, especialmente a partir de la introducción de sistemas democráticos en muchas naciones, del reconocimiento del sufragio universal y del voto femenino en el siglo XX. El grado de desarrollo democrático depende la experiencia histórica de cualquier país. El orden político es una parte del sistema social en su conjunto y está condicionado por éste; en este aspecto, existen ciertas características que determinan dicho desarrollo:

¹⁷ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1993, pp. 14-15.

¹⁸ Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, Editorial Alianza, Madrid, España, 1987.

¹⁹ Ciudad Política, *Diccionario de Ciencia Política*, versión electrónica disponible en <http://www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entryID=261>

- a) históricas, referentes a la mayor o menor continuidad de una tradición democrática (hay países en los que el gobierno democrático no ha sufrido interrupciones, y otros en los que los regímenes democráticos se han alternado con gobiernos autocráticos);
- b) sociales, que dependen de la mayor o menor heterogeneidad de la composición de los grupos étnicos, raciales, de donde proviene el diferente grado de integración;
- c) económicas, concernientes a la mayor o menor desigualdad de riqueza, de lo que proviene la marginación también política de las masas más pobres y la no-correspondencia entre los derechos formalmente reconocidos y los que realmente se ejercen; y
- d) políticas, relativas a la mayor o menor amplitud de las clases dirigentes, por una parte, y a la mayor o menor dificultad de los estratos más débiles de la población, en cuanto más numerosos, de organizarse políticamente y de poder influir en las decisiones que les interesan.²⁰

Asimismo, el debate sobre la definición de la calidad de la democracia está abierto. Para O'Donnell por ejemplo, la calidad de la democracia tiene que ver directamente con la participación ciudadana así como con un piso mínimo de derechos económicos, políticos y sociales que toda población en un Estado que se dice democrático debe tener.²¹

Por su parte, Philippe C. Schmitter consideró la posibilidad de generar una “escala de la calidad de la democracia” partiendo de la consideración previa de que la rendición de cuentas era un elemento fundamental de la misma. De acuerdo con este académico, los siete puntos de la escala de la calidad de la democracia serían:

1. Los acuerdos sobre los regímenes parciales y en la Constitución misma son aplicados efectivamente a todos los grupos y los territorios.
2. Las condiciones de una competencia política efectiva son iguales para la mayoría de los ciudadanos y grupos.
3. La efectiva igualdad de participación genera mayores grados de igualdad substantiva para más ciudadanos y grupos.

²⁰ *Idem.*

²¹ Guillermo O'Donnell: “Es una obligación y un derecho criticar nuestras democracias” entrevista realizada por César Cansino, publicada en *Metapolítica*, Núm. 39 Enero-febrero 2005.

4. Los resultados electorales decrecen o aumentan significativamente, o permanecen iguales durante tres elecciones nacionales sucesivas.
5. La membresía en asociaciones o movimientos se incrementa y extiende su influencia a una amplia gama de intereses.
6. Los individuos muestran una tendencia ascendente a considerarse a sí mismos como “políticamente eficaces”.
7. La igualdad de géneros ha mejorado.²²

Para Leonardo Morlino una democracia de calidad es aquella que presenta *una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos.*

Este autor distingue tres niveles de calidad de la democracia, en términos de procedimiento, contenido y resultados.

- **Calidad en Términos de Procedimiento:** significa que los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley. Monitorean la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil. Las esferas procedimentales de la calidad democrática son el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas.
- **Calidad en Términos de Contenido:** una democracia de calidad es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad. Por ello la importancia del **respeto pleno de los derechos que se extienden al logro de un espectro de libertades e implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica.**
- **Calidad en Términos de Resultados:** al tratarse de un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos. Cuando las instituciones tienen el completo apoyo de la sociedad civil, pueden alcanzar los valores del régimen democrático. Lo que se refleja en la

²² Philippe C. Schmitter, “Calidad de la democracia: Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”, *Metapolítica*, Núm. 39 Enero-febrero 2005.

reciprocidad o correspondencia de las decisiones políticas a los deseos de los ciudadanos y la sociedad civil en general. ²³

Por su parte, la democracia participativa se refiere al establecimiento de un sistema político democrático que mantiene entre sus estructuras canales abiertos de participación ciudadana con miras a incluir a todos los sectores de la sociedad; así como a promover la intervención de los ciudadanos en las actividades públicas.

En este sistema los ciudadanos son concebidos como sujetos activos, protagonistas de su propio destino. Así, el principio predominante es la corresponsabilidad. Ello implica que no sólo las autoridades son responsables de los hechos públicos, sino también los ciudadanos al tener el derecho de participar en el proceso de toma de decisiones.

A su vez los sistemas electorales pueden establecer, como vínculo entre la sociedad y la acción de gobierno, instituciones que aglutinen a los ciudadanos para la lucha política como lo son los partidos políticos, formando sistemas de partidos que por sus dinámicas de competencia, identificación con la ciudadanía y oferta política pueden ser sistemas pluripartidistas o bipartidistas.

Otro aspecto de los sistemas electorales es la división jurisdiccional del espacio político-electoral, es decir la manera como se definen los límites territoriales y/o demográficos en los que se constituirán los diversos tipos de representación, aspecto que repercute en el conteo de votos, la organización de los procesos electorales, el peso político electoral de cada una de estas representaciones, los equilibrios políticos dentro del sistema y la legitimidad del mismo.

Finalmente el más importante de los elementos a considerar dentro de una visión general de lo que es un Sistema Electoral, es el voto, que si bien encuentra sus raíces en la vida ciudadana de la *polis*, se ha nutrido de diversas características a lo largo de la historia y hoy podemos encontrarlo caracterizado en instituciones como el voto universal y directo frente al voto censatario y el indirecto.

El voto universal y directo se ejerce en nuestro país desde 1917 y es un mecanismo electoral a través del cual, cualquier persona con carácter de ciudadano puede hacer ejercicio del sufragio, mismo que será contabilizado de manera directa para la elección del candidato de su preferencia.

²³ Ver: Leonardo Morlino, "Calidad de la democracia. Notas para su discusión", *Metapolítica*, Núm. 39 Enero-febrero 2005.

El voto indirecto es una institución generada desde las *curias*²⁴ romanas, estuvo vigente en nuestro país hasta 1917 y en los EU hasta la actualidad, en este mecanismo, muchos votos ciudadanos conforman un solo voto y este es sometido a una segunda instancia de elección llamada colegio electoral²⁵. El voto censatario fue instaurado en América del norte desde la fundación de las trece colonias, a través de este, se exigían ciertas características, además de la ciudadanía, para poder ejercer el derecho de voto, estas características originalmente implicaban acreditar alguna posesión material y el pago de impuestos: *no representation without taxation* y hasta tiempos recientes incluía requisitos como el saber leer o el conocer algún artículo específico de algún marco legal de manera que por cuestiones externas a la condición de ser ciudadano se podía excluir al votante. Este mecanismo, servía para legitimar la segregación de las minorías por motivos raciales, religiosos o económicos a pesar de las estructuras incluyentes de la democracia electoral.

La transición a la democracia se consolidará en México si se cumplen tres premisas fundamentales: a) la transformación del sistema político y de los tres órdenes de gobierno; b) el fortalecimiento del sistema electoral autónomo e imparcial; y c) la apertura de manera definitiva de los canales de participación, tanto a la ciudadanía como a los partidos políticos, para que estos puedan establecer alianzas y coaliciones ante circunstancias diversas.

Alcanzar la democracia plena requiere que sectores cada vez más amplios de la sociedad tengan una participación real en las decisiones que se tomen en los diferentes órdenes de Gobierno. La iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum, deben ser instrumentos privilegiados al servicio de la sociedad civil para dar sentido y contenido democrático a la administración pública.²⁶

En consecuencia se propone:

- En materia de democracia y participación ciudadana:
 - Transformar el sistema político y de los tres órdenes de gobierno.
 - Fortalecer el sistema electoral autónomo e imparcial.
 - Elevar a rango constitucional la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum.

²⁴ Institución romana a través de la cual determinado número de ciudadanos representaban un solo voto con el objetivo de contener a los sectores más pobres y más ricos, dejando la mayoría de los votos a los sectores medios de esa sociedad.

²⁵ Institución encargada de concentrar las votaciones.

²⁶ Convergencia, *Plataforma Electoral 2003y Declaración de Principios* pp. 26 y 27.

- Facultad ciudadana de revocar el mandato, mediante referéndum, a funcionarios públicos electos de cualquier nivel.
 - Establecer un sistema permanente de consulta a la sociedad civil.
 - Impulsar la participación de la comunidad en el diseño de los programas de gobierno, tanto en el ámbito local como nacional.
 - Garantizar la participación ciudadana en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas.
 - Auditoria social, para garantizar una verdadera rendición de cuentas
 - Otorgar seguridad jurídica a las organizaciones no gubernamentales
-
- En materia de reforma electoral:
 - Expedir una Ley de Partidos Políticos que reglamente sus actividades, transparente el uso de recursos y obligue a la rendición de cuentas.
 - Propiciar la formación de partidos políticos regionales.
 - Establecer la segunda vuelta electoral para propiciar gobiernos de coalición y la formación de gobiernos plurales.
 - Reelección consecutiva para diputados y senadores.
 - Posibilitar alianzas entre partidos nacionales, regionales y/o estatales manteniendo en cualquier instancia la identidad de cada organización
 - Permitir el registro de candidaturas comunes.
 - Reducir requisitos para la formulación de coaliciones.
 - Afiliación de los trabajadores y campesinos a los partidos políticos de manera individual.
 - Normar el registro de candidaturas independientes.
 - Consolidación y fortalecimiento de la autonomía de los órganos electorales respecto del Poder Ejecutivo, en todos sus ámbitos: federal, estatal y municipal.

- Federalizar los procedimientos y las autoridades electorales locales, bajo responsabilidad de un solo órgano.
- Revisar las normas que rigen el padrón electoral, para transparentar y mejorar su funcionamiento.
- Acotar la injerencia de los Consejos y Tribunales Electorales en la vida interna de los partidos políticos.
- Fortalecer la representación proporcional en el Congreso de la Unión.
- Disminuir el monto total de las prerrogativas que reciben los partidos políticos y distribuirlo de forma más equitativa/Financiamiento público en especie.
- Permitir a los partidos políticos allegarse de recursos propios legales y que sean auditados por las autoridades.
- Eliminar el secreto bancario en relación con el manejo financiero de los partidos políticos.
- Armonizar los calendarios electorales del país a efecto de celebrar un máximo de cuatro jornadas electorales nacionales y locales en cada sexenio.
- Reducir el proceso electoral, regular las precampañas.
- Institucionalizar un sistema estricto de fiscalización sobre las campañas y precampañas
- Reducir los límites y el origen del financiamiento privado.
- Hacer obligatoria y regular la celebración de debates públicos entre candidatos a la Presidencia de la República y a las cámaras federales del Congreso de la Unión.
- Prohibir la publicidad de los tres órdenes de gobierno en tiempos electorales.
- Prohibir la contratación directa por parte de los partidos políticos de espacios publicitarios en los medios de comunicación.

- Garantizar la equidad en el acceso a los medios de comunicación durante las campañas electorales.
- Regular la contratación, por parte de los partidos políticos, de publicidad en los medios de comunicación.

III. Federalismo

El federalismo encuentra sus raíces en la organización jurídica, política y administrativa de las 13 colonias tras conquistar su independencia, en aquel entonces el debate giraba en torno a la distribución de poder y funciones entre el gobierno federal y los gobiernos de cada entidad de esa federación. Lo que se buscaba era no transgredir la soberanía de los estados integrantes de la nueva nación al articular las políticas del conjunto. Al respecto Sánchez Bringas comenta lo siguiente: *“Este principio encuentra su explicación en la manera como nació Estados Unidos: diversos estados libres, independientes y soberanos se unieron para formar el estado federal y al hacerlo delegaron a las autoridades de la federación un determinado número de atribuciones de las que los órganos federales no se pueden apartar.*

*El texto de la Décima Enmienda hecha a la constitución de Estados Unidos, vigente a partir del 15 de Diciembre de 1791 es el siguiente: los poderes que la constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los estados, quedan reservados a los estados respectivamente o al pueblo”*²⁷

El federalismo implica en sí la observación de tres espacios jurisdiccionales dentro del ejercicio del poder político y administrativo en un mismo territorio. Uno es el espacio que comprende a las entidades que integran a la federación, en este caso los Estados. Otro es el producto de la conjunción de estas mismas entidades o sea el pacto federal y sus implicaciones jurídicas y políticas. El último es el espacio de la federación en el cual surgen nuevas entidades de poder público cuyo ejercicio tendrá una aplicación general en todo el territorio nacional, como por ejemplo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El federalismo en México data de la época de Miguel Ramos Arizpe, y el Congreso del Anahuac, sin embargo el primer precedente mexicano que se tiene, fue la constitución de 1824 que presentó una orientación hacia el federalismo que se entendía como la manera de unir diversidades sin que estas se perdieran. Este espíritu unificador que aparentemente procuraba reconocer y mantener las diversidades se enfrentó a un proyecto centralista que priorizaba la unidad sobre la diversidad y ambas tendencias eran motivadas por la misma meta: consolidar una nueva nación frente al resto del mundo.

Así durante la primera mitad del siglo XIX estos dos proyectos se enfrentaron política y militarmente, hasta que hacia la segunda mitad del siglo se impuso la tendencia federalista y con ella se generó un proceso de conciliación entre la aspiración constitucional federalista frente a una tradición política centralista o federalista acotada que permitiera mantener la gobernabilidad. Este orden de circunstancias prevaleció cambiando sólo algunos matices durante las

²⁷ Enrique Sánchez Bringas, Derecho constitucional, México 2007. pp. 324.

transformaciones políticas y sociales subsecuentes, conservando hasta nuestros días ese arreglo *realista* entre la aspiración constitucional y la gobernabilidad.

Jurídicamente la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos reproduce el esquema federal de la constitución de los Estados Unidos en cuanto a las relaciones entre la federación y los estados en cuanto a sus competencias expresas en la constitución, con la peculiaridad de que nuestro sistema adiciona la figura del municipio reservándole facultades expresas por la constitución (Art. 115) mismo que le da una esfera autónoma frente a los estados y la federación.

De cara a la Reforma del Estado, es indispensable que los estados y los municipios, incrementen su autonomía y libertad en el ejercicio de sus atribuciones y que se establezcan mecanismos para su participación en la toma de las decisiones federales que les afecten. Del mismo modo, habrá de proponerse el establecimiento de nuevas instancias de gobierno que faciliten el desarrollo de las comunidades dispersas o de aquellas regiones con particularidades comunes, por dificultades de la división político-territorial. La descentralización política constituye un instrumento para realizar la esencia del sistema federal que nos rige, mediante el respeto a la soberanía de los estados y el fortalecimiento del municipio libre.

Para profundizar el federalismo es necesario devolver facultades a las entidades federativas en materia de tributación y presupuesto. La descentralización deberá llevarse de manera cabal y extenderse a otras actividades que hasta ahora aún son materia exclusiva de la capital de la República, pero que, como en todo régimen federal, exigen el contenido de las aportaciones regionales. En consecuencia, es necesario promover las reformas legales que permitan la actualización del marco jurídico en que se desenvuelve el municipio libre a efecto de que pueda hacer frente éste, de manera adecuada y ágil, a las demandas de una sociedad plural, más preparada y más consciente de su responsabilidad.

En consecuencia se propone:

- Superar el centralismo mediante el principio de subsidiariedad, a fin de imponer límites y contrapesos a las competencias político-administrativas del gobierno federal, y para definir con claridad las competencias y atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno.
- Establecer un régimen federal que integre y respete las condiciones y dinámicas regionales.
- Reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales con objeto de integrar un marco de principios y mecanismos de cooperación y compensación en las relaciones intergubernamentales

- Promulgar la Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional que establezca las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo a nivel nacional, mesorregional y regional; así como metropolitano.
 - Reconocer los órdenes intermedios de gobierno y las posibilidades de la asociación horizontal entre gobiernos estatales o municipales, para lo cual será necesario modificar el texto de los artículos 116 y 117 constitucionales.
 - Reformar el artículo 26 constitucional para asignar a estas figuras asociativas una presencia en un nuevo y moderno Sistema de Planeación Nacional.
 - Incorporar, en el análisis global del sistema legal, tanto a nivel local como federal, el impacto y el lugar que debe otorgarse a los acuerdos y propuestas que surjan de mecanismos como la Conferencia Nacional de Gobernadores, las asociaciones de municipios, los programas o convenios interestatales para el desarrollo sustentables, los estudios de gran visión regional y los protocolos o acuerdos interinstitucionales con otros países. Será pertinente determinar la adecuación conducente al artículo 73 constitucional.
 - Concluir la reforma política del Distrito Federal
 - Incorporar en los nuevos esquemas de gasto público la planeación regional, junto con la explotación racional de nuestros recursos; incorporando el texto conducente en los Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación, que correspondan.
 - Acelerar el proceso de revisión de facultades, atribuciones y programas operativos de las delegaciones estatales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para proceder a su descentralización hacia los gobiernos estatales. En este proceso habrán de ponderarse los diferentes niveles de desarrollo económico, administrativo y político de los estados y municipios del país.
- En materia de autonomía económica y financiera:
 - Reestructurar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para emplear mejor los recursos financieros públicos y lograr que en las participaciones federales haya un nuevo equilibrio basado en los criterios de equidad y compensación a favor de los estados y municipios más pobres del país.

- Incluir los principios de compensación y equidad para el desarrollo regional, estableciendo claramente la obligación de resarcir la deuda pendiente de la Federación en materia social con los estados más rezagados del país. A favor de los estados y municipios más pobres del país, y que en el presupuesto de egresos sean distribuidos en función de lo señalado.
 - Federalismo Hacendario para que la Federación sólo conserve los recursos para el cumplimiento de lo relacionado con sus competencias exclusivas y en el espíritu de la Convención Nacional Hacendaria y el Pacto de Coordinación Hacendaría, permitir a los poderes locales determinar el rumbo de su política económica.
 - Crear Fondos de Contingencias Estatales para desastres naturales, registrados anualmente en el presupuesto federal, fijando reglas claras sobre aportaciones y disposición de los recursos para los niveles de gobierno participantes.
 - Establecer que el IVA lo administren los gobiernos locales, con la misma base de datos y las confronten con las del impuesto federal sobre la renta de las personas físicas. En ambos casos las autoridades locales conocen mejor la situación real de las personas físicas y morales.
 - Establecer que el IVA lo administren con la misma base de datos los gobiernos locales que conocen mejor a las empresas que operan en su territorio y las confronten con el impuesto federal sobre la renta de las personas físicas mejor conocidas localmente por su nivel de ingresos.
- Respecto al fortalecimiento del municipio:
 - Iniciar el proceso para reformar las leyes orgánicas municipales en las diversas entidades federativas para cumplir con el espíritu del artículo 115 constitucional, con el propósito de que los ayuntamientos sean efectivamente representativos, puedan ejercer a plenitud sus atribuciones y su capacidad como orden de gobierno, autónomo y conductor de su propio desarrollo.
 - Reformar la integración, funcionamiento y facultades de los ayuntamientos, establecidas en el artículo 115 constitucional, para dar cabida también a la demanda de autonomía y gobierno propio de los pueblos y comunidades indios.

- Incorporar y compatibilizar en la legislación correspondiente de los tres órdenes de gobierno, las diversas disposiciones y ordenamientos existentes sobre usos y costumbres locales.
 - Reformar la Ley de Coordinación Fiscal para aumentar los recursos económicos, y las facultades de la administración y finanzas del municipio.
 - Modernizar la administración pública en los municipios, garantizando el control democrático del gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas.
 - Fortalecer a los municipios para que puedan construir la infraestructura que les permita prestar los servicios de agua potable, recolección de desechos sólidos, alumbrado público e infraestructura comunitaria y, junto con la modernización del impuesto predial, puedan aumentar sus ingresos por la prestación de estos servicios.
 - Llevar a cabo una consulta nacional para que los tres órdenes de gobierno se comprometan a elaborar un Plan Nacional de Desarrollo Municipal y un Programa Nacional de Protección Civil, moderno, con fuentes de financiamiento y gasto bien identificadas.
 - Reformar las leyes orgánicas municipales en las diversas entidades federativas para cumplir con el espíritu del artículo 115 constitucional y que el ayuntamiento sea efectivamente representativo, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones y su capacidad como orden de gobierno, autónomo y actor de su propio desarrollo.
 - Establecer las bases constitucionales que efectivamente promuevan la asociación entre municipios y la gestión pública mancomunada, para que puedan formar sus propias instancias de desarrollo regional y, las zonas metropolitanas, facilitar el establecimiento de instituciones para su mejor gobierno y administración.
- En materia de nuevas instancias de gobierno:
 - Reformar el artículo 115 constitucional para instituir un cuarto nivel de gobierno, entendido éste como la integración regional de varios municipios, que refleje las afinidades geográficas, sociales, de infraestructura y desarrollo; propiciando la transferencia de los recursos necesarios para facilitar el desarrollo y la atención directa de las comunidades.

- Agotar el debate nacional respecto a la viabilidad de reformar el artículo 41 constitucional para especificar que los tres órdenes de gobierno son el resultado del ejercicio de la soberanía ciudadana a través del voto y, por tanto, sedes de soberanía popular. Ello supondría reconocer que el municipio es, además de lo que dispone el artículo 115 constitucional, la célula constitutiva del estado mexicano y la comunidad originaria del sistema político nacional.
 - Valorar en el análisis previo la existencia de las agencias municipales y de las figuras de representación comunitaria (con reconocimiento institucional o con base en usos y costumbres), que funcionan en varias entidades del país.
- En materia de medioambiente, desarrollo sustentable y vivienda:
- Ampliar a estados y municipios facultades en materia de protección ambiental, debidamente reglamentadas dentro de un orden nacional de preservación de los recursos naturales, premisa básica para un desarrollo sustentable.
 - Exigir la aprobación comunitaria y municipal de proyectos públicos o privados que impacten las condiciones ambientales, la calidad de vida de sus pobladores y los recursos patrimoniales de la Nación.
 - Dar vigencia al derecho a una vivienda digna para todos mediante la operación de institutos municipales que tengan a su cargo la regulación de la oferta de tierra urbana y del mercado de materiales para la construcción; la administración de las reservas territoriales para la construcción; la identificación y aplicación de los recursos financieros; y la investigación de nuevas tecnologías en la materia, entre otras.
 - Fortalecer las facultades de los ayuntamientos para que actúen, corresponsablemente, en la instrumentación y supervisión de los planes de desarrollo urbano, en el marco de los planes de ordenamiento territorial nacional, estatal y regional; atendiendo también a la reglamentación vigente en materia de mejoramiento del medio ambiente y conservación de los recursos naturales.

IV. Reforma del Poder Judicial

En cierta medida, la relación entre el poder judicial y la democracia parece obvia: el poder judicial es un elemento esencial para la democracia. De hecho, cada democracia en el mundo ha establecido tribunales con una amplia jurisdicción sobre asuntos relevantes. Incluso, regímenes no democráticos como la Alemania Nazi, la China Comunista y la antigua Unión Soviética han acudido a los tribunales como mecanismo de ayuda para implementar, de manera impositiva, políticas públicas de carácter arbitrario, así como para hacer cumplir tales dictámenes particulares en la medida en la que dichos tribunales lo permitían.

La teoría es igualmente clara acerca de la necesidad de contar con tribunales al interior de cualquier comunidad política en funcionamiento, ya sea ésta democrática o no. Aristóteles, el primer teórico de las constituciones políticas que abordó el tema de modo comprensivo, sostuvo que los tribunales eran necesarios para resolver conflictos en cualquier régimen aplicando principios generales del derecho a situaciones particulares de hecho, cualquiera que fuera su contenido sustantivo. Más de dos siglos después, Max Weber expuso que incluso las comunidades políticas que se basan de manera precaria (o que simplemente no se basan) en reglas jurídicas fijas ni en la fuerza del precedente judicial requieren acudir a los tribunales como puntos de apoyo para erigir un sistema de gobierno. De este modo, no corremos ningún riesgo al brindar esta idea: sin tribunales no hay gobierno y, ciertamente, no hay democracia.

El puente entre justicia y democracia es tan manifiesto como necesario, como señala Sergio García Ramírez, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México:

Es imposible, impracticable y hasta peligroso, sustraer a los tribunales del deber de construcción social que les impone este régimen, al igual que otros órganos del Estado. La relación entre ambos no es de coexistencia formal, sino de articulación funcional. Bajo esa versión tiene la responsabilidad de cuidar la identidad entre gobernantes y gobernados. Así, la misión de la justicia es la misma que ha tenido la democracia formal, sin calificativos: detener y moderar, conforme a la Constitución, el poder de uno, o unos cuantos, y retener el valor del pueblo. Ambas cosas demandan que los órganos del Estado se atengan a sus atribuciones, tanto en el trato que desarrollan con los ciudadanos como en la relación que guardan entre sí.

La democracia supone la creación de un derecho consecuente, pues su aplicación requiere de una justicia comprometida, un sistema

jurídico cuyos postulados estén expuestos en la letra y espíritu de sus normas.²⁸

En una democracia, el sistema de partidos permite la necesaria intermediación entre la sociedad civil y el Estado para consolidar una democracia. No obstante, el necesario grado de autonomía y complementariedad de la sociedad civil y la sociedad política debe estar constituido y garantizado por el Estado de Derecho, mismo que, señalan Linz y Stepan, implica más que el principio de la legalidad (*rule of law*), ya que exigen que el primero esté embebido de lo que ellos denominan el ‘espíritu del constitucionalismo liberal’, que requiere, además de la regla de la mayoría, el compromiso fuerte con los procedimientos de auto-sujeción que estipulan mayorías extraordinarias para la reforma de la Constitución, el reconocimiento de una jerarquía normativa clara, así como un sistema de interpretación normativa en manos de un **Poder Judicial autónomo**, apoyado por una fuerte cultura de la legalidad en la cual los actores políticos significativos aceptan y respetan las normas jurídicas del sistema.²⁹

Por independencia judicial se entiende la libertad de los jueces para adelantar sus propios procedimientos y acceder, de este modo, a ciertas decisiones particulares sin tener en cuenta los deseos o las presiones de otros actores estatales al igual que de otros grupos sociales de poder. Esta libertad debe ser tanto estructural como cultural –esto es, los jueces deben disfrutar tanto de mecanismos de protección formal que puedan ser invocados contra amenazas a la independencia, como de mecanismos de protección que emerjan de los valores informales y de las tradiciones que se encuentran inmersas en la sociedad. La independencia permite que los jueces, entre otras cosas, puedan decidir, a partir de un número variado de opciones, la manera como ellos abordarán la interpretación de los textos jurídicos.

De acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la independencia judicial implica una doble concepción. Por una parte, la independencia funcional, que refiere a la concepción valorativa de la independencia judicial y, por la otra, la independencia como garantía.

La primera de las acepciones se refiere a una regla básica de cualquier ordenamiento, en virtud de la cual el juez, en el ejercicio de su función, debe estar sometido únicamente a la legalidad, es decir, al sistema de fuentes del derecho vigentes en el sistema jurídico al que pertenece. Por el contrario, la independencia judicial, entendida como garantía, es un conjunto de mecanismos tendientes a

²⁸ Sergio García Ramírez, “Poder Judicial y Político ¿Cuál Relación?”, Mesa Redonda celebrada en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 3 de junio de 2005. *Boletín de Prensa UNAM-DGCS-437*.

²⁹ Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996, p. 6.

salvaguardar y realizar ese valor, incluso, a través de principios distintos al de la independencia. Algunos autores afirman incluso que es esta la independencia judicial en sentido estricto.

Se distinguen tres subespecies dentro de la categoría de la independencia judicial como garantía:

1. La *independencia personal*, que consiste en el conjunto de características derivadas de la situación en que la Constitución coloca al juez individualmente considerado, y que protegen a este de eventuales presiones ejercidas por los otros dos poderes políticos del Estado (Legislativo y Ejecutivo).
2. La *independencia colectiva*, que tiene que ver con la protección a la judicatura en su conjunto frente a los demás poderes del Estado; y
3. La *independencia interna*, que ampara al juez, en su individualidad, frente al resto de la estructura judicial.³⁰

La institucionalidad democrática centrada en la igual dignidad y derechos de toda persona necesita un Poder Judicial fuerte, independiente y respetado. A él corresponde actuar con diligencia en el amparo de los derechos conculcados, con transparencia y justicia en la sanción de los delitos y con sabiduría en la resolución de los conflictos. Un Poder Judicial moderno y eficiente es la mejor garantía de respeto a los derechos humanos y es requisito de una convivencia social basada en la justicia, de su desempeño depende la capacidad de los ciudadanos de someter al poder político y a los más poderosos al derecho. Asimismo, el Poder Judicial es la garantía última de la seguridad ciudadana. Señala Miguel Carbonell:

Para nadie es un secreto que una de las piezas maestras de cualquier democracia es un sistema judicial capaz de hacer exigible en la práctica el principio de sujeción de las autoridades al orden jurídico. Allí donde no exista un sistema judicial independiente será muy difícil mantener que se trata de un Estado en el que los derechos de los ciudadanos están a salvo y donde la división de poderes tiene algún significado más allá de la retórica que suele acompañarlo.³¹

³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La independencia judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos*. Versión electrónica disponible en internet en: <http://www.scjn.gob.mx/> Consultado el día 6 de mayo de 2005.

³¹ Miguel Carbonell, "Los guardianes de las promesas. Poder judicial y democracia en México" en: Instituto Federal Electoral, *Ensayos El Poder Judicial en la transición y consolidación democrática en México-Reflexiones y Testimonios. ¿Cómo ven y/o cómo viven los ciudadanos las campañas político-electorales 2003*, Instituto Federal Electoral, México, 2004, pp. 38-39

En sus orígenes, el Poder Judicial en México no operaba ni figuraba como un real contrapeso de los órganos destinados al ejercicio del poder público. Por el contrario, se concibió inicialmente con atribuciones que se circunscribían a la solución de controversias entre los particulares, con una marcada injerencia del Ejecutivo en su integración y organización. Gradualmente, además de la misión encomendada en un principio para dirimir los conflictos surgidos entre los gobernados, se ha ido robusteciendo vía el reconocimiento de facultades a sus órganos constitutivos, cuya finalidad es controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos de autoridad, consolidando su misión como intérprete de las normas de cualquier jerarquía. La evolución del Poder Judicial Federal mexicano, tanto en su estructura como en sus principales atribuciones, refleja fielmente los avances y retrocesos de la vida política nacional, desde su independencia hasta el período contemporáneo de apertura democrática.

Señala Carbonell:

Hasta hace muy poco tiempo, el Poder Judicial en México era irrelevante para efectos de la explicación del funcionamiento del sistema político. Su actividad no formaba parte de las preocupaciones de los partidos políticos; el tema de la justicia no se asomaba casi nunca en las campañas electorales y a los ciudadanos les preocupaba solamente en su vertiente policiaca, sin comprender muy bien lo que hacían los jueces.

No era menor el desinterés de los teóricos del Poder Judicial, tanto en lo que respecta a los politólogos como por lo que hace a los juristas. (...) Quizá sea a partir de la importante reforma de 1994, promovida por el entonces recién llegado presidente Ernesto Zedillo cuando el Poder Judicial comienza a ocupar un lugar importante dentro de la dinámica del Estado Mexicano. Por una parte, los jueces federales van conociendo de procesos con amplia resonancia social, como el de Raúl Salinas o los que afectan a conocidos narcotraficantes o a prominentes hombres de negocios. Por otro lado, la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, comienzan a conocer de asuntos con fuertes repercusiones político-partidistas.³²

Siguiendo a Héctor Fix:

En México, el Poder Judicial, más que tercer poder, era considerado un poder de tercera, es decir, que no actuaba en

³² Miguel Carbonell, *op.cit.* p. 37

relación de paridad con el Ejecutivo y el Legislativo, sino que ocupaba un tercer sitio en términos de autoridad institucional, prestigio social y recursos económicos.³³

Dentro de la reforma del estado se incluye la reforma al poder judicial, debido principalmente a la ausencia de confianza en las instituciones encargadas de la impartición de justicia.

En 1987 se produjo una reforma constitucional que no solamente confirió mayores facultades a la Suprema Corte y al Poder Judicial de la Federación, sino que también incorporó en la Constitución garantías y lineamientos mínimos para los poderes judiciales de las entidades federativas. Pero lo más importante es que el Poder Judicial de la Federación comenzó a recibir mayores recursos financieros.

Desde 1990 se comienzan a aumentar de manera muy sensible los recursos económicos y materiales para el Poder Judicial Federal. Si para 1980 el presupuesto del Poder Judicial alcanzaba el 0.06% del total del presupuesto federal, en el año 2000 había saltado hasta el 0.56%, pero lo sorprendente es que sólo dos años después se había casi duplicado, para llegar a significar el 1% del presupuesto federal. También el número de órganos judiciales federales ha crecido. En 1970 había 55 juzgados de distrito; en 2001 eran ya 252, es decir su número se había multiplicado por 5. Asimismo, en 1970 existían en todo el país 13 tribunales colegiados de circuito, pero en 2001 eran ya 154, es decir, su número se había multiplicado casi por 12.³⁴

En un hecho sin precedente en la historia jurídico-política del país, a iniciativa del Presidente Zedillo Ponce de León, en diciembre de 1994 se declaran reformados 27 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma abarcó tres rubros principales: seguridad pública, procuración de justicia y administración de justicia.

En cuanto al rubro de la seguridad pública, se estableció un Sistema Nacional de Seguridad Pública y se señala que ésta es una función del Estado, en los tres niveles del gobierno, y que las instalaciones policiales se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

En materia de procuración de justicia, o más importante fue la adición al artículo 21 constitucional, que señala que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnados por vía

³³ Héctor Fix Fierro, "La Reforma Judicial en México ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, Número 2, julio-diciembre 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 252.

³⁴ *Ibid.* pp. 39-40

jurisdiccional en los términos que se establezca la ley. Lo que sin duda representó una verdadera innovación jurídica en la medida en que, con el pretexto del monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público, se había creado un verdadero poder discrecional, regido por el principio de proporcionalidad, en vez de por el principio de legalidad, de tal suerte que al establecer el principio de la revisión jurisdiccional del no ejercicio de la acción penal o su desistimiento, fortalece el Estado de Derecho.

Es el replanteamiento jurídico, político y administrativo de las condiciones vigentes de las instituciones de impartición de justicia con el objetivo de hacer esta pronta y expedita, en aras de la construcción de un estado de derecho. La discusión entre los diversos actores interesados en la reforma del estado y el resultado de las reformas anteriores han llevado a un consenso generalizado en torno a desarrollar una reforma en materia de justicia como eje de las reformas del estado, dichas reformas en materia de justicia han planteado discusiones que van desde la creación de una policía nacional hasta el replanteamiento de las facultades de la SCJN.

Para concretar estas aspiraciones de interés nacional, en marzo del 2007 el titular del ejecutivo federal envió al congreso de la unión un paquete de reformas a través del cual se pretendía entre otras cosas la reforma del sistema de justicia en México. Dicha reforma consistía *grosso modo* en la implementación de juicios orales, la creación de mecanismos alternos de solución de conflictos y la creación de recursos que permitieran agilidad en el aseguramiento de activos financieros y físicos de la delincuencia.

Dentro de los temas que quedaron excluidos en la propuesta calderonista, de encuentran la revisión de algunas de las facultades del TEPJF, la discusión aun latente sobre la esfera de competencia de la SCJN frente a la creación de un tribunal constitucional. Quedo pendiente también la promoción de la *transparencia* en cuanto a los procesos judiciales, locales y federales así como lo referente a la promoción seguimiento y ascenso de los servidores públicos e impartidores de justicia en el ámbito judicial.

De cara al proceso de reforma del Estado, es absolutamente indispensable fortalecer la autonomía del Poder Judicial, mediante la integración y formación de sus órganos de gobierno interno y la determinación de sus propios presupuestos, que garanticen su autonomía frente al Poder Ejecutivo. El sistema de procuración e impartición de justicia debe reformarse de manera tal que la tranquilidad ciudadana y la paz social sean posibles, ya que son condiciones indispensables para la viabilidad de la convivencia social y para alcanzar cualquier propósito común de bienestar y desarrollo. El combate a la delincuencia organizada y la lucha para erradicar la violencia en la sociedad, debe ser frontal y permanente,

pero en estas batallas no debe sacrificarse la protección a los derechos humanos.³⁵ *Convergencia* fue el primer partido en presentar, durante la LIX legislatura, una reforma integral del sistema de procuración e impartición de justicia, incluyendo el tema de los juicios orales.

Por ello, se propone:

- Garantizar la vigencia del debido proceso en materia penal; recuperar la confianza en la justicia penal y sus instituciones; hacer más eficiente la persecución e investigación de los delitos y el trabajo de los tribunales penales; asegurar la protección, asistencia y participación de las víctimas en el proceso penal. (Iniciativa de reforma de los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Juicios Orales y Debido Proceso Penal)

En materia de modernización y autonomía:

- En materia de modernización y autonomía:
 - Establecer la instauración de un Tribunal Constitucional.
 - Revisión profunda del funcionamiento del Poder Judicial que permita la integración y formación de sus órganos de gobierno interno y la determinación de los presupuestos que garanticen su modernización, su autonomía respecto del Ejecutivo, y una eficaz impartición de justicia.
 - Revisar la integración y funcionamiento del Consejo de la Judicatura, dada su ineficiencia en materia de corrupción, responsabilidades, evaluación y administración imparcial de nombramientos y promociones.
 - Reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo, el Código Penal y el Código Federal de Procedimientos Penales.
- En materia de procuración de justicia:
 - Reestructuración de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia.

³⁵ *Convergencia, Plataforma electoral 2003*

- Reforma penitenciaria que erradique los vicios, la corrupción y los tratos inhumanos en todas las cárceles del país, y que ponga énfasis en la readaptación social.
 - Garantizar la plena autonomía del ministerio público sustrayendo sus funciones de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo
 - Institucionalizar la opción para que el Poder Legislativo participe en la designación y remoción de los integrantes que tengan mando y autoridad del Ministerio Público y de las corporaciones de seguridad pública.
 - Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de juicios orales.
- En materia de proceso penal:
 - Eliminar el monopolio de la acción penal, a cargo del Ministerio Público, promoviendo la justicia cívica.
 - Hacer valer directamente ante el juez competente, los derechos de la víctima eliminando la discrecionalidad del ministerio público, la corrupción en el procedimiento administrativo y la pérdida de tiempo.
 - Juicios simplificados y transparentes para someter a un proceso de transparencia y rendición de cuentas a todas las autoridades.
 - Establecer la presunción de inocencia como una garantía exigible al Estado.
 - Garantizar con disposiciones legales, sustantivas y procesales, además de mecanismos financieros, la reparación del daño a las víctimas del delito y de la incorrecta acción de la justicia.
 - Propiciar la adecuada solución de las controversias entre particulares y de estos con el Estado
 - Unificar los códigos penales, sustantivos y procesales, con ámbito de aplicación especial, en el territorio de la República Mexicana.

- Unificar el tratamiento de menores infractores y de sentenciados en todo el país y el establecimiento de un sistema penitenciario que verdaderamente garantice la readaptación social del delincuente.
 - Establecer la sanción de prisión vitalicia a homicidas y secuestradores.
 - Simplificar el sistema de justicia penal mediante la integración del procedimiento administrativo de averiguación previa al proceso.
 - Establecer un sistema eficiente de justicia de barandilla, que permita resolver y sancionar las faltas o delitos menores cometidos en circuitos o circunscripciones territoriales específicas para permitir un acceso inmediato del ciudadano a un sistema de justicia pronta y eficaz.
- En materia de seguridad pública y combate al crimen organizado:

Reestructuración de los organismos de seguridad pública.

Instaurar un sistema nacional de evaluación independiente de la seguridad pública. La evaluación de desempeño, eficiencia y eficacia del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su conjunto será realizada por la Auditoría Superior de la Federación, con el apoyo de Instituciones Académicas y organismos no gubernamentales de prestigio. (Iniciativa de reforma a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Reformar integralmente los ordenamientos legales que regulan la actividad del gobierno en la seguridad pública, particularmente respecto a: la Ley de la Policía Federal Preventiva; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y la Ley Federal contra la delincuencia organizada, con el objetivo de garantizar la coordinación y profesionalización de las policías preventivas, investigadores judiciales y ministerios públicos.

Crear un Código Penal único para todo el país

Instaurar un sistema nacional de evaluación independiente de la seguridad pública.

Obligatoriedad de hacer pública la información relacionada con las estadísticas de seguridad pública.

Supervisión y control de los cuerpos privados de seguridad a fin de evitar la formación de comandos particulares cuya acción suele revertirse contra la sociedad.

Apoyar la actividad de los particulares, mediante la defensa del cumplimiento de los contratos y de la propiedad intelectual.

Educación y las medidas de salud pública dirigidas a desalentar el consumo de drogas.